

外国人の社会統合の推進における言語支援の機能

ーボランティアが果たす役割の日独比較からー

勝 山 紘 子

はじめに

現在、日本では外国人労働者の名のもとに多くの外国人の受け入れを進めている。しかし、難民に対しては専門家による初期集中型日本語学習プログラムが用意されているのに対して、難民ではない外国人住民、すなわちオールドカマーやニューカマー、外国人労働者とその家族に関しては、国や行政による公的な日本語教育の機会は十分に保障されていない。

日本に暮らす外国人への言語支援はながらく、地域におけるボランティア教室主体で行われてきた。留学のように言語学習への十分な予算を持たずに来日する外国人の多くは、無料または安価で日本語が勉強できる地域日本語教室を訪れる。各地の地域日本語教室は言語教育に対する統括的な指針を持たないまま、それぞれに工夫を凝らしながら、長きにわたって多文化共生と言語支援を実践してきた。だが近年、活動者の高齢化や在留外国人の多様化による対応の複雑化にともない、地域のボランティア教室が混乱状態にあることもまた事実である。公的な言語保障の枠組みがないことに起因するこの課題のために、目下文科省と日本語教育研究者を中心に、日本語教師による言語支援とボランティアによる支援のあり方を役割分担しようとする動きがとられつつある。しかしボランティアに対して多文化共生の居場所づくりを求める声が大きくなっている反面、日本語教師による公的な言語教育の体制づくりは不十分なままであり、外国人の学習ニーズに応えざるをえない地域日本語教室のボランティアの負荷は拡大している。

これに対し、移民受け入れに関して先行するドイツにおいては、日本にはない公的言語保障が整備され、日本にとって大きな示唆を得られるものと考えられる。ドイツでは、2000年以前は移民をはじめとした外国人に対して公的な言語支援の枠組みを設けてこなかった。しかし多くのトルコ系移民たちがドイツ語力の不足による社会適合の困難を抱える事態となり、結果として、ドイツは国として移民を認め、社会統合（Integration）の推進に舵を切ることとなった。ただし、公的な言語支援が整備されたとはいえ、言語支援におけるボランティアの役割がなくなったわけではない。むしろその機能は年々拡大している。

ここでドイツに関して注目したいのは、そのようなボランティアの役割を評価するにあたり、「ソーシャル・キャピタル（soziales Kapital）」の概念が採用されていることであ

る。ロバート・パットナムの『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』(1993)以降、この概念が、特定の制度や政策の幅広い社会的影響を規定する要素として実用的に用いられるようになったことはよく知られている。桜井(2007)はソーシャル・キャピタルとボランティア・NPOとの関係性をめぐる諸研究を整理し、この関係は単純なものではないとしたうえで、特によりよい市民社会の形成のために重要とされる橋渡し型のソーシャル・キャピタルは、多様な人々が関わる場でこそ育まれること、そしてその意味で、多様な他者と関わり合い、見知らぬ者に支援を行うボランティア活動は、ソーシャル・キャピタルを醸成する重要な機会となりうることを指摘している。ドイツでは、1990年代以降活発化した市民社会論の中にソーシャル・キャピタル論が組み込まれており、そのためにボランティアによる移民・難民支援もソーシャル・キャピタルという観点から評価されるようになっていく。この概念は、現代日本における言語ボランティアの状況を理解するうえでも格好のスコープを与えてくれるものである。

そこで本論では、ドイツの現状を踏まえ、公的な言語保障があるうえでのボランティアの役割と機能を参照し、日本における言語支援のボランティアのあり方を検討する。その際、ボランティアの持つソーシャル・キャピタル形成の機能に着目する。

1. ドイツの現状と言語保障の枠組みについて

1-1. ドイツにおける移民・難民受け入れの変遷と法整備

ドイツでは第二次世界大戦後、トルコをはじめとする国々との協定に基づいて受け入れた外国人労働者(Gastarbeiter)の労働力が高度経済成長期を支えたという経緯がある。しかし復興がひと段落つけば帰国してもらうつもりであった政府の当初の想定とは異なり、彼らは家族を呼び寄せてドイツで生きることを選んだ。以降、ドイツではトルコ系移民の定住が増加し、ドイツは多文化社会の様相をなすようになった。さらにこの数十年の間に、アフガニスタンや旧ユーゴスラヴィア、シリア、ウクライナなどの紛争地から難民が流入し、ドイツは現在、4人に1人が「移民の背景をもつ」ようになっていく。まずは現在の状況にいたるまでの社会情勢の変動を概観しておく。

高度経済成長期が終わったあと、ドイツは定住により数を増やしたトルコ系移民との共生によるさまざまな社会課題を抱えていた。だが、1980年代から90年代にかけて政権の座にあった保守政党のCDU(キリスト教民主同盟)は、ドイツが移民国家化したことを長年頑なに認めようとせず、その結果、ドイツの移民政策は大幅に遅れることとなった。その後1998年に、中道左派のSPD(ドイツ社会民主党)が緑の党との連立で16年ぶりに政権交代を実現し、シュレーダー政権のもとで国内における移民の位置づけを明確にすると、2004年に新移民法を成立させた(福田2002)。とはいえ、伝統的に左派のスローガンであった多文化主義の実現は、シュレーダー政権下でも思うようには進まなかった。

ドイツにおいて多文化主義の困難を強く印象づけたのは、2001年のいわゆる「PISAショック」である。前年に実施されたOECDによる国際学力テスト(PISA)で、ドイツが予想に反してOECD加盟国の平均を下回る結果になり、いわばその「犯人探し」が盛んになるなかで、トルコ系をはじめとする移民の背景をもつ家庭の子どもが学力平均を押し下げているとの言説が力をもつことになったのである(長島2003)。

その後SPDとの大連立政権として2005年に始まったCDUのメルケル政権は、2009年の連立解消を経て「多文化主義の失敗」を声高に唱えるようになった。2010年にはティロ・ザラツィンの著書『ドイツは自滅する (*Deutschland schafft sich ab*)』が、露骨なまでに人種差別的な論拠で移民排斥を説きベストセラーになったことから窺えるように、世論もまた移民との共生の不成功を実感していた。そしてドイツは社会統合の重視へと舵を切ることになる。連邦政府は「統合コース (Integrationkurs)」を設定し、移民・難民に対して、ドイツ社会への適応に必要と考えられるドイツ語力と生活するうえでの知識の習得を求めることを決めた。だが統合政策が歩みを進め始めた矢先の2015年、難民危機が起こる。もともとメルケル首相は移民や難民に対しては厳しい政治家として知られていたが、内戦が続くシリアからの難民の苦境がメディアで大きく報じられたことをきっかけに世論が難民への同情に傾くと、突如として難民の大量受け入れに踏み切った。その結果、ごく短期間で100万人規模の難民がドイツに流入し、さまざまな軋轢が生じた。この状況を見たメルケル政権は今度は難民の受け入れ規制に転換するが、社会の混乱は収まらず、排外主義的な右派政党AfD (ドイツのための選択)の台頭を招いた。AfDはもともと反ユーロ政党として登場したが、急激な移民受け入れとドイツのイスラム化への懸念を背景に旧東ドイツ地域を中心に支持を伸ばし、2024年の欧州議会選挙では15.9%の得票率でCDUに次ぐ第二政党に成長するまでになっている (ドイツの持つ96議席のうち15議席を獲得)。

とはいえ、ナショナル保守主義の支持拡大の一方で、ドイツで移民・難民を受け入れることへの理解と支持もまた根強い。2022年からはドイツは110万人を超えるウクライナ難民を受け入れており、これはEU圏内でポーランドに次ぐ第二位の規模である。1970年代までのトルコ移民の増加、2015年の難民危機、2022年以降のウクライナ難民受け入れを経て、ドイツ社会は外国人との共生社会創設のために試行錯誤を繰り返してきたと言えるだろう。外国人の受け入れのみならず、今では彼らをドイツに根付かせるための方針をも策定するに至ったドイツの歩みは、日本の共生社会創成のための格好の先行事例である。

現在、外国人の統合に係る基本方針は「連邦と州による難民の統合を成功させるための共通コンセプト」として4分野28項目にわたって策定されており、この理念を実践するために連邦政府は「統合国家行動計画 (Nationaler Aktionsplan Integration)」を採択している。この行動計画には100以上の具体的な政策が含まれ、300を超える州、自治体、民間からの団体が参加している。行動計画は移民がドイツに到着してから統合されるまでを「移民前」「初期統合期」「配置期」「共生長期」「共生期」の5つのフェーズにわけ、それぞれのフェーズに適した施策を実施する。

統合法 (Integrationsgesetz) は2016年に成立・施行された。ドイツで外国人の社会統合が国家の課題として認知されたのは2005年からだが、法的根拠をもつようになったのはこの法律以降である。統合の措置対象は、難民危機以前は在留権を持つ移民・難民のみに限定されていたが、統合法により、難民申請中にある者や在留容認者などにも適用が拡張され、在留見込み者にも統合コースへの参加が認められるようになった。この背景には、難民認定はされないが様々な理由で送還ができず結果的にドイツに永住するひとびとが後をたたない中、彼らを社会的に中途半端な状態に置かないようにし統合措置を早く開始することで、経済的、社会的、政治的コストを削減する意図がある。

社会統合の根幹にあるのは、「援助と要求 (Fördern und Fordern)」である。「新移民法の準備に関する独立委員会」の報告書「移民の受け入れと統合の促進」では、移民側にはサービスを受けると同時に統合のための努力をすることが求められ、「ドイツ語知識の習得の心構えと、(ドイツ) 基本法およびその価値とわれわれの法秩序を承認することは、統合にとって必要不可欠な条件」(Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 200)とされる。これは同化 (Assimilation) を目指すものではない。必要十分以上のドイツ語力の獲得は、外国人がドイツ社会において職業的、社会的、文化的に活躍するチャンスをつかむための前提条件となるという考えからである。この報告書では、移民が社会生活および経済生活にドイツ人と同じ権利をもって関与できる機会が与えられるべきであることが明記され、そのためには法制度のアウトラインを理解できるレベルのドイツ語が必要であることが強調されている。

さらに難民増加にともなって、難民申請をするひとの人材活用に目が向けられ、2020年には労働力リソースとしての移民受け入れを拡大した「技能労働者に関する移民法」(Fachkräfteeinwanderungsgesetz) が導入された。これはドイツにおける熟練労働者の不足を改善するため、利得のある雇用を目的とした移民の積極的な受け入れを推進するものである。これにより、移民を受け入れる職種の限定も撤廃され、ドイツ国籍人、EU市民、第三国からの外国人という雇用に関するこれまでの優先順位が取り外された。ドイツに入国した移民は大学卒業資格の有無に関係なく、職業訓練を受けた技能労働者としても仕事に就けるようになり、自国を出国時点で資格がなくとも、資格を必要とする職業訓練を受ける目的での滞在も認められ、在留を前提としたドイツ語コースに参加できるようになった。技能労働者には求められる仕事に応じたドイツ語能力が必要であり、そのレベルは「ヨーロッパ共通言語参照枠 (以下CEFR)」のB1以上とされている (CEFRのレ

熟練した 言語使用者	C2	聞いたり読んだりした、ほぼ全てのものを容易に理解することができる。いろいろな話し言葉や書き言葉から得た情報をまとめ、根拠も論点も一貫した方法で再構築できる。自然に、流暢かつ正確に自己表現ができる。
	C1	いろいろな種類の高度な内容のかなり長い文章を理解して、含意を把握できる。言葉を探しているという印象を与えずに、流暢に、また自然に自己表現ができる。社会生活を営むため、また学問上や職業上の目的で、言葉を柔軟かつ効果的に用いることができる。複雑な話題について明確で、しっかりとした構成の、詳細な文章を作ることができる。
自立した 言語使用者	B2	自分の専門分野の技術的な議論も含めて、抽象的な話題でも具体的な話題でも、複雑な文章の主要な内容を理解できる。母語話者とはお互いに緊張しないで普通にやり取りができるくらい流暢かつ自然である。幅広い話題について明確で詳細な文章を作ることができる。
	B1	仕事、学校、娯楽などで普段出会うような身近な話題について、標準的な話し方であれば、主要な点を理解できる。その言葉が話されている地域にいるときに起こりそうな、たいいてい事態に対処することができる。身近な話題や個人的に関心のある話題について、筋の通った簡単な文章を作ることができる。
基礎段階の 言語使用者	A2	ごく基本的な個人情報や家族情報、買い物、地元の地理、仕事など、直接的関係がある領域に関しては、文やよく使われる表現が理解できる。簡単に日常的な範囲なら、身近で日常の事柄について、単純で直接的な情報交換に応じることができる。
	A1	具体的な欲求を満足させるための、よく使われる日常的表現と基本的な言い回しは理解し、用いることができる。自分や他人を紹介することができ、住んでいるところや、誰と知り合いであるか、持ち物などの個人的情報について、質問をしたり、答えたりすることができる。もし、相手がゆっくり、はっきりと話して、助けが得られるならば、簡単なやり取りをすることができる。

図1 CEFRの示す6段階共通参照レベル

出典 ブリティッシュ・カウンシル、ケンブリッジ大学英語検定機構

参考 文部科学省 https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/091/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2018/07/27/1407616_003.pdf

ベルについては図1を参照)。また、統合の状況を検証するために「州統合モニタリング(Integrationsmonitoring der Länder)」が3年ごとに発行され、移民の背景を持つひとと持たないひとの間の違いが観察されている。モニタリング作成のためのデータは、公式統計や関連研究機関から得られるデータ、さらに移民の背景を持つひとと持たないひとへの電話でのインタビュー調査「統合バロメーター」の測定結果などが使用される。統合の進展は、移民の背景を持つひとと持たないひとの生活条件が収束してくることで測られるが、その状況は、大きくわけて①構造的統合(教育、労働市場、政治などの社会的機能システムへの参加)、②文化的統合(言語、規範的方向性)、③社会的統合(グループへの所属)、④同一視的(感情的)統合(ホスト社会への同一化)の4つの指標で観察される。これらの指標は、法的地位、ドイツ語の習得、幼児教育、教育達成度、トレーニング、雇用システム/労働市場での地位、社会的移転への(非)依存、住宅事情、健康状態、(異民族間の)社会関係、社会参加など、独立し成功した人生を送る機会に大きくかかわるものを対象とする。

1-2. 外国人が言語教育を受けるための公的制度について

外国人のための公的な言語教育として、統合コースの一部で入国初期に実施される語学コースと、広く移民の背景を持つ者を対象とした職業語学コースがある。ここでは統合コースとその意図および現状について、先述の報告書「移民の形成と統合の促進」および令和3年度出入国在留管理庁委託事業「諸外国における外国人との共生に係る制度等の調査報告書」(株式会社SELCO)をもとに全体像を確認する。

統合コースは、1990年代に移民への統合政策を優先的な課題と捉え、大規模な国家予算を準備して制度化したオランダとスウェーデンのプログラムを参考にしている。統合コースの詳細は「外国人とドイツ系引き揚げ移民のための統合コース実施令」として法制化された。コースは語学コース600授業時間(1授業時間=45分)と、ドイツの歴史、文化、生活について学ぶオリエンテーションコース100授業時間で構成される。オリエンテーションコースを受講するために期待される語学レベルはA2程度である。

受講については、語学コース、オリエンテーションコースともに、受講義務がある者、受講資格がある者、受講資格がない者に区別され、受講義務及び資格については2005年1月1日以前に在留を許可されていたかどうかで決まる。簡単で十分なコミュニケーションが取れない場合、外国人局は1年間の在留許可とともに統合コースの「受講資格証明書」を発行し、受講を義務づける。あるいは失業給付Ⅱ¹を受けていて、語学コース受講が就職活動契約に記載されている場合にも受講の義務が生じる。

移民でありながらこのコースの受講資格がないとされるのは、2005年1月1日以前、以降に在留許可を得た者共通で、①子ども、青年、成人した若者で学校での研修を受けている、もしくはドイツの学校教育制度で学校教育を受けている、②統合の必要性がほとんどない、③当該の外国人がすでに十分な語学力を備えている(この場合、オリエンテーショ

1 失業申請後に開始される給付制度「失業給付Ⅰ」に対し、「失業給付Ⅱ」はその後の最低限の生活を保障する給付金であり、給付金額は固定(2021年時点で一人世帯446,000ユーロ、二人世帯は一人当たり401,000ユーロ)で支払われる。

ンコースについては受講資格がある), ④EU市民である, の4つの場合である。ただし, ④の場合では, 連邦移民難民庁が必要であると判断すれば, コースに十分な空席があることを条件に受講が認められることがある。

このコースの法的根拠は在留法 (Aufenthaltsgesetz) 第43条にあり, その1項では「連邦領域内に合法的に長期に居住する外国人の連邦共和国への経済的, 文化的, 社会的生活への統合を援助し, それを要求する」と, 統合の基本原則である「援助と要求」が明示されている。コースの目的は「外国人にドイツの言語, 法制度, 文化, 歴史を効果的に教授すること」とされ, 「外国人は第三者の助けや仲介を受けずとも日常生活の全てについて自立して行動できる程度に連邦内の生活環境について知るべき」であるとされる。語学コース修了のための基準はCFERのB1レベル合格とされているが, それは上述のように, 外国人がドイツ人と同等の社会的, 文化的機会を得るために必要な語学力としての設定である。また, オリエンテーションコースの目的は「日常的な知識, ドイツの法制度, 文化, 歴史に関する知識, 特にドイツ連邦共和国の民主的国家システムの価値観, 法の支配, 平等な権利, 寛容, 宗教の自由の原則を教授すること」(統合コース実施令第3条) である。

語学コースは一般コースのほかに, アルファベットの習得から始めるコース, 女性を対象としたコース, 短期集中コース, 子どものための統合コースなどがある。語学コースの費用は, 連邦移民難民庁とコース受講者が50%ずつ負担するものとし, コース1時間あたりの受講者負担は2.20ユーロである。受講資格のある者のうち, 失業給付Ⅱおよび社会扶助の受給者は費用負担が免除され, 支払いを義務付けられている受講者の場合でも, 費用負担が特に困難であれば, 申請により費用負担を免除される。また, こうした対象者は交通費の補助を申請することもできる。

受講者はコースの最後に「移民のためのドイツ語テスト (Deutsch-Test für Zuwanderer: DTZ)」を受ける必要がある。試験結果はB1レベル適合 (合格), A2レベル, それ未満の3段階で評価され, テスト受験は無料である。この語学試験とオリエンテーションコースの最終試験「ドイツの生活 (Leben in Deutschland)」に合格して初めて統合コースの修了となり, 修了者には「統合コース修了証明書 (Zertifikat Integrationskurs)」が発行される。「ドイツの生活」は33問中15問以上の正答で合格とされ, 統合コース修了のための必須条件であると同時に, ドイツ国籍取得の条件でもあり, 帰化手続きの際にはこの試験に合格している必要があるものである。

統合コースは連邦移民難民庁が審査し委託された市民大学 (Volkshochschule) や民間の語学学校で実施される。市民学校は州や自治体からの補助金, 利用者からの受講料, 政府からの助成金で運営される公共団体で, 講師のほとんどが外部委託講師であるため, 学校側は講師の社会保険料を支払う必要がない。講師に対する委託報酬は授業時間当たり41.00ユーロ以上とすることとされている。統合コースでドイツ語を教える講師は, 語学講師としての経験がない, あるいは少ない場合には, 高等教育機関で「外国語としてのドイツ語」または「第二言語としてのドイツ語」の学位を取得している必要がある。これらの資格がない場合に講師に就くには, 連邦移民難民庁が指定する補足資格を取得しなければならない。また, オリエンテーションコースの講師は, 統合コース実施令第15条3項に基づいて, 十分な専門的資格と適正があることを証明する必要がある。これは, 民主主義

の政治にかかわる内容や歴史と責任にまつわる学習項目等を含むためである。

1-3. 統合コースの実施状況と課題

2023年に統合コースの受講認定を受けた575,038人（義務対象：40%／約22.9万人，資格対象：60%／約34.6万人）のうち，実際に受講したのは363,478人（義務対象：64%／約23.3万人，資格対象：36%／13.0万人）である（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2024）。コース修了後，DTZを受けたのは294,372人で，これには再受験者も含まれている。DTZ受験者の成績（到達レベル）の割合はB1レベルが55.9%，A2レベルが33.0%，A2に到達しなかった者が11.2%となっている。つまり，ドイツ語の習得が必要とされた移民・難民のうち，およそ29%が受講によってB1レベルに到達しているということだ。29%という数値が高いか低いかはさておき，統合コースは言語保障として一定の成果を出しているといえるだろう（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2024: 18）。

しかし，ドイツ語を習得する必要があると判断された外国人のうち約21万人，全体の三分の一を超える人々がこの言語支援の枠組みから自ら外れてしまっていることには目を向ける必要がある。エアランゲン州が，受け入れ社会と移民の双方がメリットを得られる社会構造づくりのために行った「難民が必要とするもの—Win-Winプロジェクト」（2016）の報告書には，「ドイツ語をどうやって勉強していますか？」（回答対象者45人，複数回答可）という質問に対して，「自分で」（23回答），「統合コースの語学コース」（9回答），「ボランティアの語学コース」（24回答）という結果が得られたことが記されている（Bendel 2016: 220）。ここでも統合コースの語学コースを受講しているひとは9人にとどまっており，半数以上がボランティアの言語支援を受けていることが窺える。

Abbildung IV - 1:

Sprachniveau „Deutsch-Test für Zuwanderer“ seit 2012 nach Prüfungsergebnis

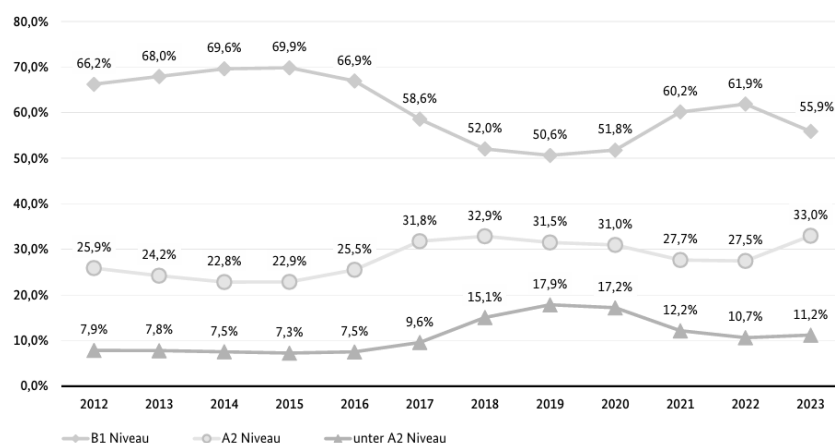


図2 2012年以降のコース受講者のDTZ結果

出典 file:///F:/2023-integrationskursgeschaefsstistik-gesamt_bund.pdf

だが統合コースの語学コースをあえて受けないことが、ドイツ語を学ぶ意欲のなさにとらえるのは早計である。報告書によれば、多くの難民にはドイツ語のネイティブスピーカーとのコミュニケーションや接触への欲求があり、インタビューを受けた難民は全員、ドイツ語のコースをもっと必要としており、ドイツ語を学びたいという個人的な願望が最優先されるため、最初は他のことが重要に思えないことが多い。このことから、報告書はすべての難民が言語教育に継続的かつ即時にアクセスできることが重要であると強調する。また、「在留見込み」という定義の問題は、統合されるべき人々と、そこにいるが権利を持たない人々との間に新たな分断をもたらすとしたうえで、エアランゲンでは、出身地に関係なく、難民に対する可能な限り包括的な語学教育のために、すべての難民が語学コースを受講できるよう市議会で決議したことを報告している。

また報告書は、インタビューに応じた難民の大多数は、ボランティアの献身と支援に非常に満足しているとし、ボランティアが多くの言語学習の機会を提供していることを踏まえたうえで、しかしドイツ語を教えるという基本的な活動はボランティアだけに委ねられるべきではなく、専門的に指導されるコースに誰もがアクセスできる必要があり、均一な品質、一定のコミットメント、認証が保証されるべきであると主張する。ドイツ語コースへの参加証明と証明書は、仕事をする際には難民にとって重要であるからだ。さらに、ボランティアの語学コースが最も頻繁に利用されているというデータから、ボランティアの語学コースも統合コースと同じコミットメントで続けていくべきであり、また、こうしたボランティアのクラスは受け入れ社会と難民とのつながりも確立するうえで重要であると示唆する。ボランティアで開催されている語学コースを通じて、難民は追加のアドバイスやサポートを受け、さまざまな方法でアイデアやネットワークを交換することができるからだ。

こうした調査からは、公的な言語支援の枠組みを確保することは大前提になるうえで、外国人が地域に定着していく過程においては地域住民であるボランティアとのかかわりが同様に重要であることが窺える。おそらくそこには言語能力の向上というドイツ社会に生きるための手段構築以外に、身近なひとと繋がりたいというコミュニケーションによる社会的関係性の獲得への欲求が存在する。ここで、外国人支援においてボランティアが発揮しうるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の形成の機能に着目したい。

2. パットナムのソーシャル・キャピタル概念とドイツの市民活動

2-1. ソーシャル・キャピタルを形成するボランティアの機能

ドイツにおける市民活動に目を向けると、ドイツでは1990年代から2000年代にかけて、当時課題となりつつあった外国人移民の統合問題もあいまって、「社会の統合が失われていくつもの小さな部分社会に分解し、それらがおたがいに関心をもたず干渉もしない状態で併存する『平行社会（Parallelgesellschaft）』」（辻 2020: 22）という言葉が使われるようになっていた。辻は、「何が社会をまとめるのか？（Was hält die Gesellschaft zusammen?）」という問いのもとに市民のおこなうボランティア活動が関心を集め、市民社会についての議論が活発化したと述べる（辻2014; 2020; 2021）。そしてパットナムの一連の著作の影響を受けながら、ドイツの市民社会論は隆盛をみる。2002年の「市民参加の

未来」アンケート委員会の報告書では、「公的な領域において市民がより大きな行動の可能性と影響力を有するように社会を改革する」ために「ドイツの政治文化や社会福祉制度、国家の役割にいたるまで全面的に改革する」ことが提言され、次のように述べられている。

市民参加とは、自発的で、個人の物質的な利益獲得を目的とせず、公共の福利を志向する共同行為である。それは通常市民社会の公的空間において団体や組織のかたちで展開される。自己組織、自己権限付与、そして市民権は、市民たちが決定過程に参加し共創する際の基盤となる。市民参加はソーシャル・キャピタルを創出し、社会の福祉の改善に貢献する。また、参加する市民たちがつねに自己の日常生活の経験から学び続けるがゆえに、開かれた社会的学習過程として発展する。この特質にこそ市民参加のある独自の意味が存在している。それは単に社会と政治的共同体の保持に貢献すること以上のものである。(Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2022: 40 下線筆者)

さらに、2014年から2016年にかけて実施した調査に基づき、難民への語学教育にボランティアがどのくらい携わっているか、そしてその意義がどこにあるかを論じたオラフ・クライストは、公的な言語保障の枠組みからこぼれ落ちる人々の受け皿としてボランティアによる言語教育が重要な役割を果たしている現状を確認したうえで、さらに、ボランティアの仕事は難民に社会的つながりを提供するものであると述べる (Kleist 2017)。クライストによれば統合とは、一方的な適応や同化のプロセスではなく、移民の背景を持つ人々と持たない人々を含む共存と社会的結束の継続的な交渉である。統合の中心となるのは、受け入れ社会側の市民と外国人との交流において培われる、社会参加の機会としてのソーシャル・キャピタルとソーシャルネットワークの獲得なのだ。

このようにして生み出されたソーシャル・キャピタルは、教育システムへの参加を含む、社会統合の目的と特性を達成するための重要な前提条件である。ボランティアの活動は、例えば役所への付き添いなどを通して授業以外でも難民の社会統合に重要な貢献をするが、活動の意義はそれだけにとどまらない。社会への入り口を作り出し、新しく来たひとのために関係各省庁の門戸を開かせるのは、自発的な市民参加によって活性化した市民社会なのである。(Kleist 2017: 30)

エイガーとストラングによれば、社会的関係は3つ——①社会的絆、特に家族や親しい友人、あるいは文化的グループへの緊密な社会的つながり、②社会的な架け橋、社会の他のメンバーとのつながり、③ソーシャルリンク、国家機関へのリンク——に区別され、ボランティアはこれら3つの社会的関係を直接提供するとされる (Ager & Strang 2010)。クライストは、ここから、ボランティア活動は、教育にとどまらず、ソーシャル・キャピタルを強化することで包摂的な社会的共存に貢献し、それにより難民が教育機関に通い、最終的には労働市場や住宅市場に参加するための重要な基盤を築くことができるとした。

言語支援ボランティアの活動は、外国人の言語能力向上のためであると同時に、外国人

にとって、そしてボランティア自身と社会にとってのソーシャル・キャピタル獲得の現場となる。ボランティアとの関わりは、外国人にとっては社会に入っていくための最初のドアになると言えるだろう。そこで次に、ドイツにおける言語支援ボランティアの実態をみていく。

2-2. ドイツにおける言語支援のボランティア事例

まずは難民支援ボランティアについての全体像の把握のため、世論調査機関アレンスバッハ研究所 (Institut für Demoskopie Allensbach, 以下IfD) の2017年の調査結果に目を向ける。これは2015年の難民増によりドイツ国民の難民支援と統合に対するコミットメントが高まったこと、そして自治体の側からもこうした市民ボランティアによる支援が欠かすことのできない助けとなっていることが報告されたことから、難民支援の実態を把握するべく、連邦家族・高齢者・女性・青少年省の依頼のもと行われた調査である。第一段階としてドイツ全土で16歳以上の1387人を対象に、第二段階として難民への積極的支援に関わっている558名に対して、口頭でインタビューされた。

調査によると、回答者の55%が、2015年以降、寄付や積極的な支援などでドイツ国内の難民を支援している。2017年時点で19%のひとが依然として何らかの形で支援に関与しており、そのうち11%が積極的なボランティアである。そして難民のドイツ語学習支援については、「現在携わっている」(55%)と「以前携わったことがある」(18%)を合計すると73%にのぼる (IfD 2017: 17)。これは支援内容の第3位であり、言語支援が難民支援ボランティアの活動のうちで主要な部門になっていることが分かる。支援の仕方は、語学コースのレッスンから、役所への同行、書類作成の手助け、未成年や子どもの勉強や宿題のサポートまでさまざまである。

ここで実際の言語支援活動をみてみると、たとえばバーデン＝ヴュルテンベルク州の町シュリュヒターンで2004年から市民団体「かけはしカフェ (Brücken-Café)」が提供している語学講座がある (Aumüller 2015: 77-79)。これはこの町や周辺地域に住む、正式な滞在許可をもたない難民を対象としたコースで、この団体では現在約20名のボランティアが活動している。ただし、財政的な問題がないとは言えない。2013年から翌年にかけてはEUの助成金を得てボランティア教師に報酬を出すことができていたが、それ以外はボランティアの持ち出しになっている。地方公共団体から財政支援を行う案が出ているが、反対意見もあって議論が紛糾しており、実現には至っていない。²

「統合コース」や市民大学において専門的な語学教師が授業を担当する場合とは異なり、ボランティア教師の能力には当然ばらつきがあり、教える力の不足が問題になることもある。クライストは、たとえ現時点でボランティアの教える力が不足していたとしても、語学教育に携わるボランティアの存在が難民にとって統合の前提をなすソーシャル・キャピタルの蓄積をもたらしている現状を指摘し、その一方、今後は講習の充実によってボランティア教師の教える力を底上げしていく必要性を論じている。シュリュヒターンの事例で

2 ボランティアは本来無償の活動に携わるものであり、日本においても言語支援に関する有償ボランティアの是非については議論の途上である。ここではこの議論には立ち入らない。

いえば、熱心なボランティアの典型となるのは定年退職後の教師などであるが、難民にドイツ語を教えた経験があるわけではないので、教わる側がついていけなくなりがちである。そのため、この町があるマイン＝キンツィヒ郡では、ボランティア教師を対象にして、難民にドイツ語を教えるための短期間の講習（3日間の教授法講習と2日間のワークショップ）を市民大学で実施している。

また、ノルトライン＝ヴェストファーレン州のパダーボルン大学で2016年から実施されている研究・教育プロジェクト「難民の言語支援（Sprachbegleitung Geflüchteter）」は、貴重な研究成果を上げている（Can/ Müller/ Niederhaus 2021）。プロジェクトには教職をめざす学生たちが教育実習の一環として参加し、難民認定を受けるに至っていないために統合コースの対象外であるひとや、規定のコースを受講後にもっと学びたいひとを対象に支援している。平均すると1学期につき15～25名の学生、20～35名の難民の参加がある。プロジェクトに参加する学生たちは、例えばドイツ語会話のパートナーを務めることで難民の言語学習を支援するほか、社会的包摂のための各種支援にも携わる。しかし、そこには「葛藤」がつきものであるという（Can/ Müller/ Niederhaus 2021: 200）。学生たちは、自分たちがいまだ職業的な語学教師ではなく、したがって正式な語学授業は提供できないことに自覚的でなければならないが、支援の対象となる難民たちは往々にして「語学授業を受けたい」という強い要望をもっているからである。結果的に、このプロジェクトは当初の想定よりも「柔軟」に語学学習のニーズに対応することになった（Can/ Müller/ Niederhaus 2021: 298）。シュリヒターンとパダーボルン大学の二事例からは、公的な言語保障の枠組みが整備されていてドイツ語教師の専門性とボランティアの非専門性が明確に区分されていてなお、ボランティアが「教える」役目を担わざるを得ない状況が生じることが窺える。

これに対し、2013年に設立された「言葉の架け橋ハンプルク協会（Sprachbrücke-Hamburg e.V., 以下SHeV）」の活動は「教える」ことから離れた言語支援のあり方を示す。2022年の報告書によると、約160名のボランティア（そのうちの10%が移民の背景を持つ）が成人移民のための「日々の言葉」プロジェクトで活動している（SHeV 2022: 9）。このプロジェクトは、言語スキルが理解や統合、社会参加の扉を開くとして、成人移民がボランティアと話すことでドイツ語を学び、学んだドイツ語を応用して日常生活や生活に自立して持続的に溶け込むことを支援するものである。教師、宿題、試験、義務的な出席はなく、2、3人のボランティアファシリテーターがいる最大10人の会話グループで実践志向のトピックについて対話的ディスカッションを行う。この会話グループは対面で28グループ、オンラインで13グループある。また、会話グループで扱ったトピックの内容は、その後エクスカッションとして実践に移行され、参加者は自分のドイツ語スキルを現場で試すことができたりする。たとえば「公共交通機関」のトピックのあとに、ボランティアと参加者が一緒にハンプルク中央駅へ赴くなどである。こうした活動は、教えるための専門的知識を持たないボランティアが「教科書を教える」という方法をとらずに言語支援に携わる可能性を示している。

だがその一方で、報告書からは、コミュニケーションのみで成立させる活動の場では別の課題が生じることも窺い知ることができる。支援者と学習者が対話をする際には、当然

ながら、日常において円滑なコミュニケーションのためになされるのと同様に相手の心理的状态に気を配る必要があるが、背景の違うさまざまな国のひとびとが集う場では、テーマによってはこの配慮が非常にセンシティブなものになる。「日々の言葉」プロジェクトによると、ロシアによるウクライナ侵攻が始まると、学習者がこのトピックを即座にディスカッショングループに持ち込んだ。だがファシリテーターのボランティアたちはこのテーマを適切に扱えるか、確信が持てなかった。彼らは「難民がウクライナ戦争によって自身のトラウマ的な戦争体験を思い出したとき、わたしはどう反応すればいいのか」「戦争の原因についての感情的な議論が火花を散らしたとき、わたしは何を言うのか」を危惧し、事実、グループの中にもウクライナ難民が増え続けていた。そこで、「日々の言葉」プロジェクトのメンバーは、大小さまざまなグループで多くのディスカッションを行い、グループ内で発生するトラウマの取り扱い方をテーマにしたワークショップや、異なる言語レベルの参加者がいる会話グループで戦争について話すためのトレーニングを重ねたという (SHeV 2022: 6)。時としてこうしたスキルの習得は、言語を教えるノウハウを知るよりも難しいかもしれない。

2014年に行われたボランティアへのアンケート調査は、ボランティアが活動を通じて地域社会や当局との連絡を取り持っていることを示唆している (Karakayali & Kleist 2015)。ボランティアはドイツ語学習支援と同様に、就職の斡旋、スポーツへの勧誘、体の不調の治療についての相談、メンターケアなどの実践的な支援活動も行っており、なかでもドイツ語がまだ上手ではない学習者にとって困難を伴う行政手続きへの手助け (37.6%) が際立っている。重要なのは、「ボランティアが難民と日常的に接触する際に提供する社会的な架け橋」(Kleist 2017: 30) であり、全ボランティアの4分の1以上が、自分たちが助けた難民が友達になったと答えている。

ドイツでは、統合コースを設置することでドイツ語教師による言語保障の場を確保し、ボランティアには専門的な言語支援を求めている。それでもなお、ボランティアが引き受けざるを得ないドイツ語学習者が多数存在し、それゆえにドイツのボランティアたちは、ときに葛藤を抱えながらも、日常的に言語支援に取り組んでいる。その際に重要になるのは、一つにはコミュニケーションをベースにドイツ語を教えるスキルの向上であるが、それと同時に、支援において築かれる信頼関係やネットワークこそがボランティアならではの強みとなっていることもまた見逃せない。こうした関わりが核となるソーシャル・キャピタルが言語支援を可能にし、分断ではなく統合へと向かう共生社会が形成される。

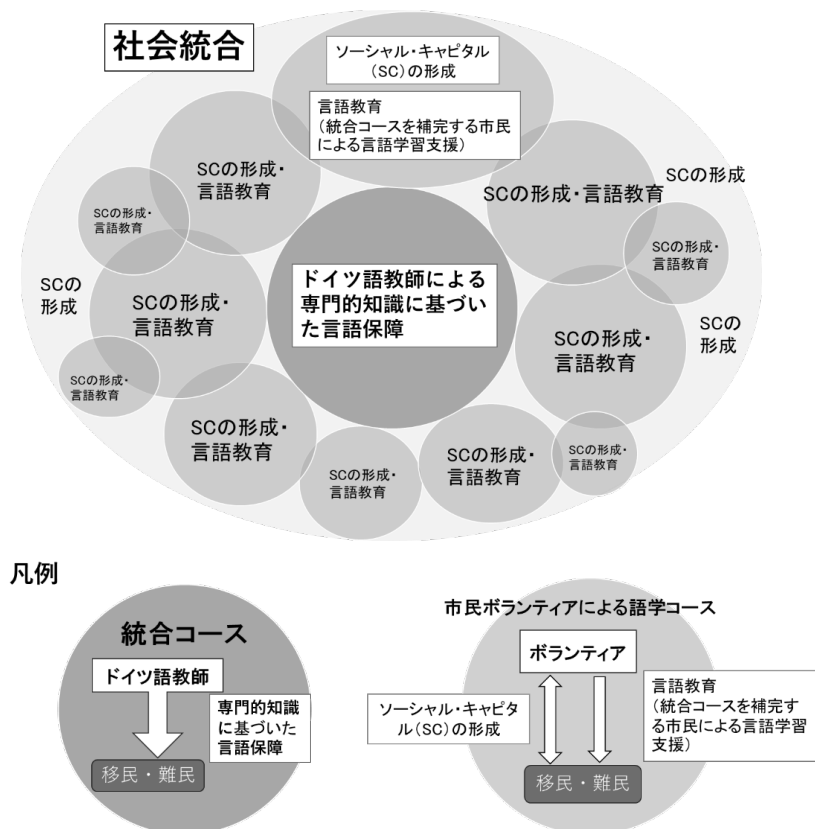


図3 「統合コース」のドイツ語教師とボランティアの機能分担 筆者作成

3. 日本の地域日本語教育の現状と課題

3-1. 地域日本語教育の制度の概要

では、日本語を学びたい外国人に対しての日本における言語支援の現状はどのようなものなのか。先述のように、現在日本において、ドイツの統合コースのような政府主導による言語保障は存在しない。しかし、増えゆく外国人をどのように迎え入れるかという議論は活発になされてきている。

是川 (2018) は日本のエスニシティ別人口の推計と其中長期的な変化を将来人口推計の手法を用いて明らかにし、移民の背景を持つ人口が2065年には約1076万人 (総人口割合12.0%) になること、日本は現在程度のペースで外国籍人口の流入を経験した場合でも、中長期的に見た場合、現在の欧米の水準と同程度のエスニック構成の多様化を経験することを示した。2011年時点のEU全体の移民及びその子孫の人口規模が15.6%であったことを考えれば、日本は着実に移民国家としての歩みを進めつつある。

「多文化共生」が、外国人労働者の受け入れを積極的に進める政府によってスローガンに掲げられるようになったのは、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策 (外

国人労働者問題関係省庁連絡会議2006) からである。「生活者としての外国人」という表現はこの会議においてはじめて使われた表現である。留学生や短期滞在のビジネスパーソンではなく、定住を目的に渡日した外国人の中長期的滞在を念頭に置いており、この頃からこうした外国人を地域社会に暮らす生活者として捉え、彼らが暮らしやすい地域社会づくりを目指すための対応策が議論されるようになったことがわかる。この対応策の特徴は、政府における外国人問題に関するそれまでの検討が外国人労働力の活用や外国人の在留管理の観点からの検討が中心であったのに対し、外国人を地域で生活する住民と捉え、社会統合政策の整備に取り組んだことにある(神吉2024)。ここで意識されたのは、地域社会の構成員としての外国人が、地域において共に生きていくことを目指した多文化共生の観点であった。これに修正を加えて2018年に発表されたのが「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」である。2020年には、2006年の「地域における多文化共生の推進プラン」が改訂され、地域の外国人住民に対して行政サービスを提供する主体となる地方公共団体の多文化共生施策のあり方が具体的に検討された。そこでは自治体が多文化共生施策を推進する今日的意義として、「多様性と包摂性のある社会の実現による『新たな日常』の構築」、「外国人住民による地域の活性化やグローバル化への貢献」、「地域社会への外国人住民の積極的な参画と多様な担い手の確保」、「受入れ環境の整備による都市部に集中しないかたちでの外国人材受入れの実現」が挙げられた。ここには外国人住民側からの地域社会への作用が期待され、多文化共生を一方的同化の流れから変えようとする意識が見て取れる。

さらにこうした共生社会創成を見据え、日本語教育に関する法的・政策的整備も進んだ。2005年に文化審議会国語分科会に設置された日本語教育小委員会は、2010年に「『生活者としての外国人』に対する日本語教育の標準的なカリキュラム案」の開発に着手した。「カリキュラム案」はその後4年にわたって活用のためのガイドブックや教材例集などに取りまとめられ、「生活者としての外国人」に対する日本語教育の内容及方法が練りこまれた。伊東(2019)は、この一連の作業の意義を、地域の日本語教育の混沌とした状況、教室活動の準備や実践の在り方について一定の方向性や指針を示し、標準的な教育内容を具現化したとして評価する。そしてこのビジョンが「生活者としての外国人」が地域社会の一員として社会参加するために必要な日本語によるコミュニケーションの重要性を示したこと、多文化共生の地域づくりの実現のために行政や各機関が負うべき役割と連携協力の在り方、人材の必要性和役割についての考え方を示したこと、さらに生活場面と密接に関わるコミュニケーション活動を可能とする能力の重要性を明らかにしたことを示唆した。

そして2019年6月28日には、「日本語教育の推進に関する法律」(令和元年法律第48号)の公布・施行、2020年には「日本語教育の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するための基本方針」の閣議決定など、外国人材の受け入れ拡充にともなう在留外国人の増加を見越した、将来的な共生社会創成の実現を目指すための施策が急速に整えられつつある。2022年には「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」が発表された。神吉は、日本政府は相変わらず「いわゆる移民政策はとらない」と言い続けており、入国管理政策や日本語教育政策がそれぞれ法律によって明確に規定されているものの、本来その上位にあるべき社会統合政策・移民政策を進めるための法律はないとしたうえで、このロー

ドマップが「実質的な移民政策」であり、日本語教育が「共生社会実現のための最重点政策」と考えられていると述べる（神吉2024: 18）。

日本語教育支援の具体的な動きとして、文化庁は2019年度から「地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業」を開始し、各地域における自治体や関係団体が日本語教育の体制を整えるバックアップに乗り出した。2022年当初の時点で、この推進事業に採択された団体は、48団体となっている。しかしどのような体制をどのような評価のもと整備するかについては各自治体にまかされており、現在、地域日本語教育はこの点において課題がある。定住外国人の実態、自治体の目指す共生のあり方と日本語教育支援の方法は、地域によってさまざまであり、地域日本語教育をだれが担い、どのように実施するかは自明のことではないからだ。地域の日本語教育の体制を整備していくためには、行政からのバックアップはもとより、そのエリアの現状を把握し、必要な措置を講じることのできる地域日本語教育コーディネーターの配置、日本語教師と地域日本語教室のボランティアスタッフの確保と各教室の適切な運営、地域住民に対する多文化共生の意識促進などが必要になる。地域日本語教育コーディネーターは、「日本語教育の現場で日本語教育プログラムの策定・教室運営・改善をおこなったり、日本語教師や日本語学習支援者に対する指導助言を行うほか、多様な機関との連携・協力を担う者」とされ、主に「地域における日本語教育の実態把握」、「地域における日本語教育の企画・運営」、「地域における日本語教師等の養成・研修」、「日本語教師等や関係機関との連絡・調整」等の業務を担当する（文化審議会国語分科会 2018）。また、言語教育のみならず多文化共生についての全般を扱う多文化共生コーディネーターや多文化社会コーディネーターが関われば、より総括的な対応が可能になるだろう。しかし、こうした専門人材はいまだ不足しており、さまざまなノウハウの共有や各機関の連携の不足が課題となっている。

また、文化庁の「生活者としての外国人」のための日本語教室空白地域解消推進事業により、2016年からの4年間で全43団体が日本語教室の開設に着手し、空白地域解消の動きは2019年度の939市町村から2021年度の877市町村へと進みつつあるが、ここでも地域日本語教育の担い手をめぐる問題が浮き彫りになる。新しく開かれた地域日本語教室は、現在に至るまでの議論を踏まえた新しい地域日本語教育のあり方を実践しようとするところが多い。それはつまり、地域日本語教育コーディネーターの介入のもとに日本語教師が配置された、自治体による公的な言語支援としての機能をもつ教室である。そこでは日本語を教える役目を日本語教師が担うことで、ボランティアが学習者とのより柔軟で発展的な関係づくりに尽力できるような環境が確保される。だがその一方で、「もうすでにある」がゆえにこうした機能の必要性が浸透していない多くの——新しい教室の数よりもはるかに多くの——既存の地域日本語教室においては、これまで通り、独自の教室運営が続けられており、そこではもっぱらボランティアが日本語教育の責務を負う現状がある。しかし日本語教育の専門知識を持たないボランティアたちによる言語支援の課題はすでに議論の対象となって久しく、さらに近年では外国人の属性の多様化やボランティアの高齢化により問題は複雑化している。

地域日本語教育の必要性が認識され、さまざまな制度が整備されてきている一方で、国と自治体が地域日本語教室のボランティアを地域日本語教育の担い手とみなす限りにおい

て、外国人に対する適切な言語保障は担保され得ない。今後おそらく、高齢化や教室運営の困難による既存の教室の消滅により、外国人の日本語学習機会は地域によって一層の濃いムラを示すだろう。この問題の根幹には、国主体の言語保障の枠組みが手つかずのままであり、公的な言語学習機会の創出が各自自治体に一任されていることがある。

3-2. 言語支援のこれまでと地域日本語教室の課題

現在、日本に在留する外国人は3223858人で、過去最高を更新している（出入国在留管理庁調べ、令和5年6月末）。さらに政府は2024年度からの5年間で最大82万人の外国人労働者を在留資格「特定技能」として受け入れる試算を出した。なかでも家族滞在が可能な「特定技能」2号は対象分野が2分野から11分野に拡大された。家族をともなった外国人労働者の受け入れにより、日本に暮らす外国人は今後増加の一途をたどるだろう。

在留外国人のうちの「定住者」の多くは、1989年改正入管法で在留が認められた、主にブラジル、ペルー国籍の日系定住者である。日本における定住外国人の構成はこの時期を境に大きく変化した。戦後、海外に移住した日本人とその配偶者、3世までの子孫に対する在留資格を持つ日系定住者たちはニューカマーと呼ばれ、インドシナ難民、中国からの帰国孤児などもニューカマーに含まれる。一方、日本の朝鮮植民地支配に直接的または間接的なルーツを持つ人々はオールドカマーと呼ばれ、彼らの在留資格はもっぱら「特別永住者」である。高坂（2019）によれば、輸出主導の経済成長が続く日本がいわゆる3K分野の担い手を補うことを目的に「日系人向けの在留資格こそ作ったものの、来日後の処遇については十分な対応を怠った事情」があり、「いわば「丸投げ」された集住自治体側は、翻訳・通訳や専門相談窓口の開設など多大な労力とコストを投じることが余儀なくされた」（高坂：33）。その他の特定活動や技能実習や留学生といった在留資格の就労者が、母国で基礎の日本語教育を受けてから入国すること、また「特定技能」には日本の企業や委託を受けた組織の側に日本語学習を支援する義務があることに對し、ニューカマーの人々への言語支援は確立されてこなかったために、彼らの多くの日本語学習を支援してきたのは、もっぱら地域日本語教室のボランティアたちであった。

日本では長い間、こうした外国人に対する言語支援をボランティアに依存してきたという現状がある。「令和3年度日本語教育実態調査報告書」によると、大学等の教育機関や法務省告示機関を除いた一般の施設・団体に限ってみれば、およそ8割がボランティアである。ニューカマーの増加を受けて1990年代以降、地域の日本語支援の場である地域日本語教室が文化庁の「国内の日本語教育の概要」の調査対象に含まれ日本語教育の側からも議論されるようになったが、地域日本語教室とボランティアの活動形態はそれ以降も統一的な指針をもたず、現在にいたるまで各地の地域日本語教室では独自のやり方に任された運営がなされてきた。このことから活動歴の長いボランティアスタッフや教室には、それぞれのやり方で外国人を支えてきたという自負も色濃い。

だが今、地域日本語教室では、ボランティアスタッフの高齢化や外国人の増加、多様化があいまって様々な混乱が生じている。一番の問題は、簡単なあいさつもわからない、ひらがなも読めない外国人への適切な支援の難しさである。地域日本語教室はボランティアによる週1回あるいは2週に1回の開催であり、多くの場合、『みんなの日本語』のよう

な既存のテキストを使用する学習方法、つまり、すでにある程度の文字を読むことができ、日本人からの説明をある程度理解できる学習者に対するやり方に慣れている。学習者に一定の日本語能力があれば、ボランティアとのコミュニケーションは比較的容易であり、テキストを用いた学習も効果を発揮しやすい。しかし、日本語の言語知識がまったくなく、また文字習得もできていない学習者にはどうか。週に2時間ほどの地域日本語教室ではここへの対応が困難を極める。ひらがなの習得から始まる初期の日本語教育には、集中的かつレベルに対応した指導が必要となるからだ。

その結果、無料で日本語が学べるというメリットで参加した学習者が、学習成果を出すまでに意欲を維持できず、教室に来なくなってそのまま日本語学習の機会から零れ落ちてしまうことが頻繁に起こりうる。そして日々の生活を優先させ、日本語ができないまま、地域社会になじめないまま、時間が経っていく。米勢（2006）や富谷他（2009）が指摘するように、滞在の初期段階で日本語を習得できなかった者は以降もそのままの状況が続く可能性が高い。実際、ある程度の会話は自然習得で出来るようになってからも読み書きができず、契約書類や子どもの教育機関とのやり取りに不安感を抱いたまま日々の生活を送る外国人は少なくない。外国語としての日本語学習は「来日後半年から1年以内で、日本語学習の意欲があり、仕事を始める前で学習の時間が取れるときに、集中的に学べる場で日本語学習が開始され、読み書き能力が獲得できることが望ましい」（内海・澤2013: 62）。『在留外国人に対する基礎調査（令和3年度）調査結果報告書』によると、日本語能力が低い者ほど、生活環境全般の満足度について、「どちらかといえば満足していない」や「満足していない」と回答する割合が高くなる傾向を示しており、この層をいかにケアするかが肝要となっている。そしてこれを担うのはボランティアの役割ではないはずである。

3-3. 公的言語保障の必要性とボランティアの役割

地域日本語教育に関する体制整備が動き出したことは大きな進展ではあるものの、石井（2010）や御館（2019）が指摘するように、専門家による日本語学習の機会が十分に保障されていないために、ボランティアがその役割を担い続け、日本語教室が多文化共生の住民活動としての理念を追求できない状況は続いている。文化庁の動きを見れば、現状先立って進められているのは、地域日本語教室のない地域への教室開設とボランティア育成の事業であり、各自治体が言語支援をボランティアにゆだねようとする流れは大きく変わっていない。まずもって必要なのは、言語保障としての日本語支援体制が行政レベルで機能することであり、日本語教師が行政からの一定の給与を得ながら、地域日本語教室に言語保障の担い手として入っていくことである。まずはこの枠組みを整備しなければならない。そうして初めて、ボランティアにはフレキシブルな支援活動が可能になる。

地域日本語教室での学習を選ぶ外国人は、本来、無料だからという理由だけではなく、日本人と直に触れ合うことで生きた日本語を身に着けたいとか、生活に必要な情報を得たいといった要望を持っている。一方で、地域日本語教室のボランティアは、その地域の住民としてさまざまな情報を知っていて、また外国人と交流することへの高い関心と社会参加を目的とした心の余裕を持って活動していることが多い。つまり本来、地域住民としてのボランティアがいて、彼らが外国人と関わるということは、それ自体ソーシャル・キャ

ピタル形成の機会になるということだ。こうした需要と供給が適切な、互いにとって無理のない日本語学習と結びつき、うまく機能していれば、地域日本語教室は、学習者と支援者の双方にとってきわめて豊かな学びの場となりえる。

ドイツの状況が示すように、言語支援は専門知識をもった語学教師だけで完結するものではない。ネイティブスピーカーと関わりながら言葉を学びたいという外国人の要望に対し、関わりの中での多様な言語使用を通して学習支援をするのがボランティアに望まれる役割である。つまり、地域社会における息の長いボランティア参加に立脚したソーシャル・キャピタルの蓄積が、言語支援を実効性のあるものにする。そしてその際には、ボランティアは文法教科書に頼らずに対話学習を成り立たせる技術、とりわけ言語レベルの異なる複数人による会話をファシリテートしていくための手法と、高いコミュニケーションスキルを身につける必要があると言えるだろう。日本語教師とボランティアの役割分担は、「ボランティアは教えなくてもよい」ということを意味するのではない。日本語教師の方法論とは違うやり方で言語習得の手助けをするのがボランティアの役割である。2000年代以降、こうした新たな地域型日本語教育、対話による相互学習のあり方は実践と研究が蓄積されてきている。³ この流れを、将来的には統一的に整備された公的な言語保障と車の両輪をなすべきボランティアの言語支援のあり方とし、育てていくのが望ましい。

	ドイツ		日本	
社会統合のための施策	統合法 技能労働者に関する移民法		「生活者としての外国人」に関する総合的対応策 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策 地域における多文化共生の推進プラン	
公的な言語保障体制のための法整備	外国人とドイツ系引き揚げ移民のための統合コース実施令		日本語教育の推進に関する法律	
公的な言語保障	あり		なし	
言語教育体制	統合コース	ボランティア団体	地方自治体による日本語教室(体制づくりが検討されつつあるが、自治体によって状況の差が大きい)	地域日本語教室
対象者の受講の義務	あり	なし	なし	なし
言語教育の担い手	ドイツ語教師	ボランティア	日本語教師および日本語教育コーディネーター	ボランティア
所要学習時間	語学コース450時間およびオリエンテーションコース75時間	実施団体によって異なる	実施自治体によって異なる(2時間×15回など)	1回2時間程度 多くは週1回/2週に1回
達成言語レベルの証明	「移民のためのドイツ語テスト(DTZ)」および「ドイツの生活」	特になし	特になし	特になし
ミッション	言語能力(B2レベル)の獲得とドイツに関する知識の獲得	統合コースの補完的役割と外国人との関係構築によるソーシャルキャピタルの形成	基礎日本語教育	対話学習を通じた協働の場づくり(日本語教育)

図4 ドイツと日本の言語保障と言語教育の比較

筆者作成

4. 結語

現在、ドイツにおいては、移民・難民への言語教育でボランティアが大きな役割を果たしており、その点は日本の状況との共通点のように見える。しかし、ドイツには「統合コー

3 たとえば野山他(2009)。萬浪(2016)。また、教室内での参加者同士の対話による学びの可能性に着目し、社会的活動を前景として日本語習得支援を後景とする論文もある。西口(2006)。

ス」をはじめとする公的な言語保障の制度が存在しており、ボランティアによるドイツ語教育はあくまで補完的な役割にとどまる。それにより、ドイツのボランティアは「言語を教える」ことから離れたさまざまな実践的支援に尽力し、学習者との関わりを豊かにする。そこではソーシャル・キャピタルが形成され、ボランティアは自身のコミットメントにやりがいを感じることができる。それに対して日本では、公的な言語保障がないために、日本語教育においてボランティアが果たさなければならない役割ははるかに大きいにもかかわらず、その役割を評価する指標が現状ではない。

目下、定住外国人の言語支援の現場となっているのは地域の日本語教室であり、行政が外国人のための言語教育の担い手として想定しているのはボランティアである。しかし、ボランティアの高齢化、外国人への対応の複雑さが課題となっている今のままでは10年後、同じ数の地域日本語教室を維持することはむずかしいだろう。10年後の地域日本語教室と日本語支援ボランティアのボリュームを縮小させないための準備が今から必要である。そのためには、政策面においてまずは公的な言語保障の枠組みの整備を早期に実現させることが、ソーシャル・キャピタル蓄積を通じた社会統合にとっての現実的な一歩となりうるだろう。そのうえでボランティアが言語教育において果たす補完的役割を拡充することが可能になる。言語支援に参加する市民がボランティア活動を通じてもたらすソーシャル・キャピタルを評価する視点を確保することが、日本が目指すべき多文化共生の前提となる。

参考文献

- Ager, A. & Strang, A. (2008): Understanding Integration: A Conceptual Framework. In: *Journal of Refugee Studies*, 21(2), pp.166-191.
- Aumüller, Jutta (2015): Rahmenbedingungen der Flüchtlingsaufnahme und ihre Umsetzung in den Kommunen. In: Jutta Aumüller, Priska Daphi, Celine Biesenkamp: *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Robert Bosch Stiftung, pp.19-118.
- Bendel, Petra (ed.) (2016): *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen*. FAU University Press.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024). *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2023*.
- Can, Magdalena; Mareike Müller; Constanze Niederhaus (2021): Digitale Zugänge zu kommunikativer Praxis schaffen. Eine explorative Interviewstudie im Projekt Sprachbegleitung Geflüchteter. In: Gamper, Jana; Hövelbrinks, Britta; Schlauch, Julia (eds.): *Lockdown, Homeschooling und Social Distancing – der Zweitspracherwerb unter akut veränderten Bedingungen der COVID-19-Pandemie*. Narr Francke Attempto Verlag, pp.195-222.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2022): *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Deutscher Bundestag.
- Fachkräfteeinwanderungsgesetz. *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019*. Teil I Nr. 31, pp.1307-1346.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2017): *Ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete. Ergebnisse eines Berichts des Instituts für Demoskopie Allensbach*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Integrationsgesetz. *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016*. Teil I, Nr. 39, pp.1939-1949.
- Karakyalı, S. & Kleist, J. O. (2015): *EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014*. Berliner Institut für empirische Integrations- und

- Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kleist, J. Olaf (2017): Bildungsarbeit von Ehrenamtlichen in der Flüchtlingsarbeit in Deutschland. In: *ZEP: Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik* 40(1), pp.27-31.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) (2023): *Siebter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Bericht 2023 (Berichtsjahre 2019–2021 und Bund-Länder Integrationsbarometer 2022)*. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK). Hessen.
- Nationaler Aktionsplan Integration (2021): *Bericht Phase IV – Zusammenwachsen: Vielfalt gestalten – Einheit sichern*. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*. Bundesministerium des Innern.
- Sprachbrücke-Hamburg e.V. (2022): Bericht zum Verein und Projekt im Jahr 2022. Sprachbrücke-Hamburg e.V.
- 石井恵理子 (2010)「多文化共生社会形成のために日本語教育は何ができるか」,『異文化間教育』32(0), pp.24-36.
- 伊東祐郎 (2019)「日本語と日本社会をめぐる言語政策・言語計画—言語政策から日本語教育を問う—」,『社会言語科学』22-1, pp.4-16.
- 内海由美子・澤恩嬉 (2013)「外国人の母親に対する読み書き能力支援としてのエンパワメント—幼稚園・保育園と連携した主体的子育てを目指して」,『日本語教育』155, pp.51-65.
- 御館久里恵 (2019)「地域日本語教育に関わる人材の育成」『日本語教育』172, pp.3-17.
- 株式会社SELCO (2022)「令和3年度出入国在留管理庁委託事業 諸外国における外国人との共生に係る制度等の調査報告書」
- 神吉宇一 (2024)「共生社会の実現と日本語教育」,『ヨーロッパ日本語教育』27, pp.15-28.
- 高坂晶子 (2019)「持続可能な地域創生に向けた外国人住民施策について—新在留資格「特定技能」創設を機に求められる社会統合—」,JR Iレビュー 2019 Vol.6, No.67, pp.28-54. 是川夕 (2018)「日本における国際人口移動転換とその中長期的展望—日本特殊論を超えて」,『移民政策研究』10, pp.13-28.
- 桜井政成 (2007)「ボランティア・NPOとソーシャル・キャピタル—パットナムを越えて」『立命館人間科学研究』14, pp.41-52.
- 総務省 (2006)「地域における多文化共生推進プラン」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000770082.pdf
- 総務省 (2020)「地域における多文化共生推進プラン (改訂)」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000718717.pdf
- 出入国在留管理庁 (2022)「在留外国人に対する基礎調査 (令和3年度) 調査結果報告書」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001415908.pdf>
- 辻英史 (2014)「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」,『公共政策志林』2, pp.117-130.
- 辻英史 (2020)「現代ドイツにおける市民活動—1990年代までの歴史的展開」,『公共政策志林』8, pp.15-35.
- 辻英史 (2020)「現代ドイツのボランティア活動と参加政策」,『公共政策志林』9, pp.1-19.
- 長島啓記 (2003)「ドイツにおける『PISA ショック』と改革への取組」,『比較教育学研究』第29号, pp.65-77.
- 西口光一 (2006)「在住外国人は日本社会への新メンバーか—地域日本語支援活動のあり方の再検討」大阪大学留学生センター研究論集』10, pp.61-64.
- 野山広・山辺真理子・篠野智紀・河北祐子・宮崎妙子・伊東祐郎 (執筆協力 久保井康典) (2009)「論考 地域日本語教室の5つの機能と研修プログラム: 豊かな学びと人間関係づくりを目指して—(プレフォーラム地域日本語教育の過去・現在・未来: その担い手と役割について考える)」『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』10, pp.60-106.
- パットナム, ロバート『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』(河田潤一訳), NTT出版,

2001年.

福田善彦 (2002) 「ドイツの新移民法案について」『国際経営論集』第23号, pp.357-378.

文化審議会国語分科会 (2018) 「日本語教育人材の養成・研修の在り方について (報告)」『みんなの日本語』(シリーズ), スリーエーネットワーク.

萬浪絵理 (2016) 「地域日本語教室で「学習支援」と「相互理解」は両立するか—日本語教育コーディネーターの実践をととした考察」, 『言語文化教育研究』14, p.33-54.

米瀬治子 (2006) 「『地域日本語教室』の現状と相互学習の可能性—愛知県の活動を通して見えてきたこと—」, 『人間文化研究』6, pp.105-119.

Function of language support in promoting social integration of foreigners: A comparison of the role of volunteers in Japan and Germany

Hiroko KATSUYAMA

(College of Literature, Assistant Professor)

In Germany, where the so-called “guest workers” from Turkey played a central role in the economic development of the country from the 1960s, a large population with a migration background today has difficulties integrating into German society. To address this problem, an official system of language guarantees for immigrants and refugees was introduced in the early 2000s, the most important of which was the “integration course” starting in 2005. The federal government provides this course and offers immigrants and refugees opportunities to learn German and acquire knowledge about German culture and history.

In contrast, there is no official language guarantee in Japan, where foreign workers have increasingly been allowed entry since the 1990s. As a result, in Japanese language education, volunteers play a much greater role, especially in local areas. This situation is problematic because language classes offered by volunteer teachers may lack quality and sustainability. Therefore, it is necessary to train professional teachers and develop a framework of language guarantees. However, the role of volunteers requires careful consideration in this respect. Volunteers cannot be quickly dispensed with from Japanese language education because they would not be immediately replaced by professional teachers, and the training of new teachers demands considerable time and money. Currently, the Japanese government has no plans to create a new official framework to address this issue.

A comparison with the situation in Germany is of interest here. In the past decade, Germany has accepted large numbers of refugees from countries such as Syria, Afghanistan, and Ukraine, many of whom have not yet had the opportunity to take the government-sponsored integration course. As a result, despite the official system of language guarantees, the role of volunteers has become increasingly important. Volunteers are well aware that they are not professionally qualified teachers, and they do not try to offer the equivalent of the official language course; rather, they aim to create social capital for refugees, a crucial part of which is to teach the German language in a communicative and interactive way.

As highlighted by the situation in Germany, language support does not only involve transmitting knowledge of grammar and words. The capacity of volunteers to accumulate social capital in local communities is also indispensable in Japan. In response to the increasing need for foreigners to learn Japanese language skills, new methods of communicative and interactive teaching should be developed for volunteer teachers that will complement the system of official language guarantees in the future.